

DEL PLAN BRADY AL TLC: LA LÓGICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA, 1988-1994

EMILIO ZEBADÚA

“TODO LO QUE ES POSIBLE AHORA ENCAUZAR, en la medida en que está dentro de nuestro poder, son las tendencias económicas fundamentales que sustentan los eventos del momento, de tal manera que promuevan el restablecimiento del orden y la prosperidad, en lugar de hundirnos aún más en el infortunio”.¹ Así se dirigió en el otoño de 1919 uno de los más ilustrados economistas de todos los tiempos a la opinión pública y a los jefes de los gobiernos de las potencias victoriosas en la gran guerra (1914-1918). Les proponía una fórmula más benévola para la exacción de reparaciones a Alemania y a las demás potencias derrotadas que estableciera las bases para la reconstrucción económica y política de Europa.²

Aun desde ese temprano momento de su carrera profesional, John Maynard Keynes, integrante del grupo de asesores económicos de la

¹ John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, Penguin Books, Nueva York, 1971 (edición original, Harcourt, Brace and Howe, 1920), pp. 255-256.

² Para el proceso de reconstrucción político-financiera de Europa después de la gran guerra véase Dan P. Silverman, *Reconstructing Europe after the Great War*, Cambridge, Massachusetts y Londres, Harvard University Press, 1982; Charles S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe, Stabilization in France, Germany and Italy in the Decade after World War I*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1988 (1a. edición, 1975), y para la participación personal de Keynes en el proceso de reconstrucción véase Robert Skidelsky, *John Maynard Keynes* (volumen 2): *The Economist as Saviour, 1920-1937*, Londres, Macmillan, 1992, esp. la parte primera.

delegación británica a la Conferencia de Paz de París, haría de la resolución de problemas prácticos que permitieran preservar la estabilidad inmediata del capitalismo el centro de sus preocupaciones.³

Motivado por preocupaciones similares, pero ocupado 20 años antes con los debates sobre la política exterior de Estados Unidos, el economista estadounidense Charles A. Conant escribió ampliamente sobre la importancia del desarrollo de los mercados externos para la corrección de los desequilibrios de la economía nacional.⁴ Su interés teórico y sus trabajos prácticos lo llevaron a participar en la reorganización financiera y monetaria que se realizó en México bajo la gestión de José I. Limantour como secretario de Hacienda del gobierno de Porfirio Díaz.⁵

Con el mismo propósito, misiones económicas y financieras han visitado México en repetidas ocasiones a lo largo del siglo,⁶ y la comunidad bancaria internacional ha fungido como anfitriona de casi todos los secretarios de Hacienda que, desde Luis Cabrera y Salvador Alvarado en la década de 1910, han servido a los regímenes de la Revolución. En el proceso se ha establecido una relación especial, de *colaboración*, entre los detentadores del capital financiero y el gobierno mexicano.

Juntos han participado más de una vez en la reorganización de la economía política de México; en situaciones de crisis han buscado soluciones comunes que permitieran la *recuperación* y la *estabilidad* de la economía nacional. En el país los acuerdos y decisiones han dado inicio a nuevos programas macroeconómicos y políticas de gobierno, y en los mercados internacionales han creado un clima favorable para la economía mexicana. En determinadas coyunturas (cuando, en particular, el capital financiero logra imponer dentro de los sistemas políticos

³ Su aportación teórica más importante en este sentido es, por supuesto, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, publicada en 1936. Sobre la relación entre la crisis coyuntural del capitalismo y el trabajo de Keynes, véase Skidelsky, *op. cit.*, parte tercera.

⁴ Véase en este sentido su "The Economic Basis of 'Imperialism' ", *North American Review*, núm. 167, septiembre de 1898.

⁵ Emily S. Rosenberg, "Foundations of United States International Financial Power: Gold Standard Diplomacy, 1900-1905", *Business History Review*, vol. 59, núm. 2, verano de 1985, Cambridge, Massachusetts, pp. 169-202.

⁶ Para la primera mitad del siglo véanse, como ejemplos, los informes de la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera en la que participó el economista Edwin W. Kemmerer durante el gobierno de Venustiano Carranza, y el informe elaborado en 1928 por Joseph Sterrett y Joseph Davis, representantes del Comité Internacional de Banqueros con Negocios en México.

de sus países de origen sus propios intereses sobre los demás grupos con negocios en México), el entendimiento alcanzado en el campo de la economía se ha desbordado incluso hasta abarcar la política exterior en su conjunto, creando en este ámbito un ánimo positivo para las relaciones bilaterales.

El más reciente esfuerzo de colaboración entre el gobierno de México y la comunidad financiera internacional con el propósito de reconstruir las bases para la recuperación y la estabilidad de la economía nacional se realizó a partir del invierno de 1988-1989 y durante el transcurso del siguiente año. Las negociaciones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los acreedores de México se llevaron a cabo bajo los auspicios del Plan Brady –conocido así en referencia al secretario del Tesoro estadounidense, Nicholas Brady, bajo cuya supervisión se reestructuraría con éxito la deuda externa mexicana en febrero de 1990.

Pero en ésta, como en otras ocasiones en la historia internacional de México, la negociación de la deuda externa resultó no ser simplemente una cuestión de índole estrictamente financiera, pues en la práctica abrió las puertas para el establecimiento de un marco mucho más amplio de “entendimiento político” entre el gobierno de México y el de Estados Unidos e inauguró un nuevo periodo de colaboración en las relaciones bilaterales.⁷

A finales de la década de los ochenta la *reinserción* del país en los mercados internacionales de capital no dependía exclusivamente de un arreglo previo con sus acreedores bancarios, pero era una condición indispensable. La recuperación de la economía nacional –que durante el periodo 1982-1988 había permanecido estancada– requería atraer en los próximos años miles de millones de dólares en inversión extranjera para lograr que el país pudiera crecer a niveles superiores a 3%. Habiéndose alcanzado un acuerdo financiero bajo los principios del Plan Brady, la *política exterior mexicana* comenzó desde entonces a girar en torno al proyecto global de reestructuración económica que buscaba atraer nuevos flujos de capital.

Este proyecto, que culminaría en 1993 con la ratificación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (firmado por los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá), determinaría la *lógica* de la política exterior mexicana durante la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

⁷ Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 15.

ALREDEDOR DE LA DEUDA

En su discurso de toma de posesión como presidente de la República el 1 de diciembre de 1988 Carlos Salinas anunció que el secretario de Hacienda, Pedro Aspe, llevaría adelante en Nueva York y Washington las negociaciones necesarias con objeto de restablecer el crédito internacional del país.⁸ La deuda externa se había convertido durante el transcurso de la década en el principal problema político y había adquirido por momentos proporciones críticas. (Durante el periodo 1982-1988 las transferencias netas de recursos al exterior por concepto de intereses y amortizaciones de la deuda exterior sumaron cerca de 6% del Producto Interno Bruto.)

Cerca de seis años atrás, el 12 de agosto de 1982, se le había informado en privado al Departamento del Tesoro y a la Reserva Federal de Estados Unidos que el gobierno mexicano no contaba con los recursos suficientes para continuar cubriendo el servicio de la deuda. Diez días después, el 22 de agosto, se le envió un telex a más de mil bancos alrededor del mundo para informarles oficialmente que había una “aguda escasez de divisas extranjeras” y declarar en suspenso por 90 días los pagos de la deuda externa.⁹ El anuncio de la moratoria de tres meses dio inicio a un periodo de intensa incertidumbre en los mercados, provocando graves dificultades al gobierno en el manejo de la política económica. Los altos márgenes de inflación, aunados al pobre desempeño de la economía en su conjunto, tendrían efectos políticos que, en la segunda mitad de la década, desbordarían el ámbito estricto del Estado y llevarían en 1988 a las elecciones más competidas de la era moderna en México.¹⁰

Al comienzo de la administración del presidente Salinas la deuda externa (incluyendo intereses) había rebasado la cifra de 100 000 millones de dólares. En 1988 el monto total de la deuda equivalía a 58.1% del PIB; en 1986 y 1987 la proporción había rebasado el 75%. El servicio de la deuda en 1988 fue de más de 15 000 millones de dólares —8.8% del

⁸ Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 122-123.

⁹ Para una versión de las negociaciones previas a la declaración de moratoria véase José Ángel Gurría, *La política de la deuda externa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 28 y ss.

¹⁰ La tasa anual de inflación más baja desde 1982 nunca fue de menos de 50%, llegando a alcanzar hasta 159.2% en 1987; el producto interno bruto durante los años ochenta apenas creció y en varios años incluso decreció. El término “crisis” adquirió un lugar prominente en el análisis y la discusión durante el transcurso de toda la década.

PIB. Ese año una cantidad equivalente a 44.9% del valor de las exportaciones totales fue transferida al extranjero en pago a los bancos acreedores.¹¹

El enorme peso de la deuda externa actuaba como un obstáculo, en apariencia infranqueable, para el crecimiento sostenido de la economía mexicana. Nicholas Brady, entre otros, hizo explícita la viciosa interrelación que existía entre la carga financiera, la falta de crecimiento y la inestabilidad en general de las economías endeudadas, en un discurso que pronunció en Washington el 10 de marzo de 1989:

El crecimiento no ha sido suficiente. Ni tampoco el nivel de reformas de la política económica ha sido adecuado. La fuga de capitales ha vaciado los recursos de las economías de los países deudores[...] Ni la inversión ni el ahorro interno muestran gran mejoría[...] La inflación no ha sido controlada[...] La prosperidad permanece, para muchos, fuera de alcance.¹²

Audazmente, Brady propuso que los bancos acreedores consideraran la reducción de la deuda como una de las posibles avenidas para transitar fuera de la crisis. Tanto Brady como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional estuvieron dispuestos a considerar alguna forma de alivio financiero que facilitara la recuperación económica de México (y los demás países deudores), en especial si iba acompañada de las reformas estructurales que los acreedores consideraban necesarias como garantía para el cumplimiento del servicio de la deuda.

Los funcionarios del Tesoro y los propios banqueros internacionales consideraban entonces un nuevo enfoque, resultado de ideas que se venían formulando en la segunda mitad de los años ochenta en varios centros de investigación económica.¹³ El consenso en proceso de formación estimaba, en particular, que los gobiernos deudores no podrían reducir la inflación si antes no lograban disminuir la transferencia

¹¹ Véanse los reportajes paralelos de Rossana Fuentes-Berain, "Chronicle of a debt crisis not foretold", y Chris Aspin, "Is there life for Mexico after debt?", *El Financiero International Weekly Edition*, México, vol. 2, núm. 10, 24 de agosto de 1992.

¹² Citado en Karin Lissakers, *Banks, Borrowers, and the Establishment: A Revisionist Account of the International Debt Crisis*, Estados Unidos, Basic Books, 1991, p. 227.

¹³ Destacan en este sentido los trabajos desarrollados en el National Bureau of Economic Research y coordinados durante esos años por el economista Jeffrey Sachs de la Universidad de Harvard. Los países que fueron incluidos en el análisis eran, además de México, Brasil, Bolivia, Corea, Filipinas, Indonesia y Turquía.

netas de recursos al exterior.¹⁴ Las condiciones desfavorables del “medio externo” ocupaban un lugar central en el análisis sobre el mal desempeño de las economías deudoras en su conjunto.¹⁵ Y la salida a la que se apuntaba proponía algún tipo de acuerdo “entre los intereses de los acreedores y la exigencia de que los recursos queden disponibles para la inversión y el crecimiento”.¹⁶

Pero lo que sin duda contribuyó aún más a modificar la perspectiva que prevalecía dentro de los círculos financieros sobre el problema de la deuda fue el hecho de que para la segunda mitad de la década de los años ochenta las garantías de parte importante de la cartera latinoamericana habían adquirido un carácter dudoso, lo que ponía en riesgo la solvencia de los propios bancos comerciales.¹⁷ Citibank, quizás la institución acreedora más vulnerable al respecto, decidió por ello adelantarse a una posible suspensión de pagos, para lo cual en mayo de 1987 asumió en libros un porcentaje de las posibles pérdidas futuras. Otros bancos siguieron su ejemplo y crearon reservas hasta por 100% contra las cuentas de los países deudores.¹⁸

Las posiciones negociadoras se acercaron de este modo, pero en realidad era a los gobiernos de los países acreedores —encabezados por el de Estados Unidos— a los que les correspondía asumir la iniciativa de buscar una solución permanente. De existir, ésta tendría que alcanzarse por la vía *política*, pues lo que se necesitaba era nada menos que coordinar los movimientos de los mercados financieros, las acciones de los bancos individuales y los programas macroeconómicos de los países deudores.

Las propuestas de Brady crearon una oportunidad para reestructurar la deuda externa mexicana. El gobierno del presidente Salinas llevaba ya adelante su programa de reformas estructurales que —a partir

¹⁴ Para el caso de México véase Aspe, *op. cit.*, pp. 37-38, donde expone este mismo razonamiento a favor de la renegociación de los términos de la deuda externa mexicana.

¹⁵ Véase el trabajo de Rudiger Dornbusch y Juan Carlos de Pablo, *Deuda externa e inestabilidad macroeconómica en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1988 (publicado simultáneamente en inglés por The University of Chicago Press), pp. 135 y ss.

¹⁶ *Ibid.*, p. 146.

¹⁷ Véase Sue Branford y Bernardo Kucinski, *The Debt Squads, The US, the Banks and Latin America*, Londres, Zed Books, Ltd., 1988, pp. 109, 119, 125 y especialmente el cuadro 10.1 (p. 123), “The weight of Latin American debt in the nine leading us money-centre banks” (extraído de Anatole Kaletsky, *The Costs of Default*, Nueva York, Priority Press, 1985) en el que muestran que sólo los préstamos a México, Argentina, Brasil, Chile y Venezuela en 1984 representaban 166% del capital suscrito de los bancos comerciales.

¹⁸ Gurría, *op. cit.*, pp. 89-90.

de la venta de empresas públicas, la desregulación de mercados particulares, la apertura comercial y la reducción del gasto público— tenía como propósito principal estabilizar la economía. De este modo, los intereses de las tres partes involucradas (los bancos comerciales, el gobierno mexicano y el Departamento del Tesoro estadounidense) coincidieron en la estrategia, si bien no en los detalles, que más convenía seguir.

Las negociaciones con el comité asesor de bancos —representante de más de mil instituciones acreedoras— concluyeron en febrero de 1990; el arreglo final cubrió cerca de 48 000 millones de dólares de deuda bancaria. Alrededor de la mitad de los bancos acreedores eligió intercambiar aproximadamente 22 000 millones de dólares por bonos del mismo valor nominal pero con intereses más bajos. Otros 20 000 millones de dólares fueron canjeados por bonos con tasas de interés flotantes con 35% de descuento. Finalmente, algunos bancos eligieron la tercera opción considerada en el Plan: prestar dinero nuevo por un periodo de tres años. El gobierno mexicano obtuvo varios préstamos por un total de 7 000 millones de dólares que sirvieron para afianzar el inicio del proceso de restructuración.¹⁹

Bajo el Plan Brady el gobierno mexicano gozó, por primera vez en casi una década, de condiciones político-financieras favorables en el entorno internacional para llevar adelante un programa de reactivación de la economía nacional. Y, si bien aún falta por hacer un balance histórico de la renegociación de la deuda, México pudo volver a participar —después de varios años de ausencia— en los mercados internacionales de capital. (En 1991 entrarían a México más de 24 000 millones de dólares en capitales externos a través de diversos canales, tales como bonos, papel comercial, certificados de depósito, American Depositary Receipts, así como inversión extranjera directa. Dos años más tarde, en 1993, el financiamiento externo total de México rebasaría la cifra de 30 000 millones de dólares; casi 5 000 millones de los cuales serían de inversión extranjera directa.)

El acuerdo con la banca acreedora actuó, en más de un sentido, como “catalizador” del programa macroeconómico del gobierno mexicano.²⁰ La presión del servicio de la deuda externa había actuado hasta entonces como un lastre para las finanzas públicas y, de manera menos evidente, de la *política* en general. La carga de la deuda había operado incluso como un obstáculo a la apertura comercial, por lo que su

¹⁹ Véanse Fuentes-Berain y Aspin, *op. cit.*, y Lissakers, *op. cit.*, pp. 242-243.

²⁰ Gurriá, *op. cit.*, pp. 162-163.

resolución facilitó el proceso de desgravación arancelaria y amplió las oportunidades para la entrada de capitales extranjeros en ciertos sectores de la economía.²¹

El Plan Brady le dio el ímpetu inicial a la política exterior mexicana para que asumiera desde entonces una lógica económica –tanto para el conjunto de las relaciones internacionales del país como tratándose de asuntos concretos–. La conclusión de las negociaciones de la deuda externa confirmó las posibilidades de crecimiento de la economía nacional, cuyo dinamismo quedó, sin embargo, vinculado desde sus orígenes con la capacidad de atraer capitales externos. Esto condicionaría el manejo de los instrumentos macroeconómicos –dentro de los cuales se contaría implícitamente desde entonces la política exterior.

EL ESPÍRITU DE HOUSTON

La política exterior del gobierno del presidente Carlos Salinas se enfocó desde el principio a la búsqueda de fuentes externas de capital que contribuyeran a alimentar el incipiente crecimiento económico de México. El curso concreto que asumieron las relaciones con el resto del mundo al término del Plan Brady fueron las *negociaciones comerciales*. En marzo de 1989 el secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, explicó que:

México adopta nuevas estrategias para adecuarse y para aprovechar las ventajas de los cambios del contexto internacional; una de esas estrategias básicas es la apertura comercial, que requiere ir acompañada de nuevos esquemas de crecimiento económico y de adecuación a las nuevas condiciones de las estructuras de producción que surgen en el mundo.²²

En 1988 el país había crecido sólo 1.2% –tasa muy por debajo de las expectativas que el gobierno tenía para el sexenio que comenzaba–. Pero en el primer año de la nueva administración el PIB aumentó a 3.3%, lo que parecía anunciar el inicio de la recuperación económica que para lograr sostenerla se requería, sin embargo, atraer hacia el pa-

²¹ Véase a este respecto, John H. Welch, "The New Face of Latin America: Financial Flows, Markets and Institutions in the 1990s", *Journal of Latin American Studies*, vol. 25, 1a. parte, febrero de 1993.

²² Citado en *La política exterior de México en el nuevo orden mundial. Antología de principios y textos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 149.

ís grandes flujos de capital externo. Durante los años previos la cuenta de capital de la balanza de pagos había registrado saldos negativos y en 1989 la entrada de inversiones apenas superó los 3 000 millones de dólares. Las necesidades de financiamiento eran mucho mayores: el país no crecería a un ritmo satisfactorio si no había antes un incremento sustancial en las entradas de dinero proveniente del extranjero.

Por ello la política exterior se vinculó a la promoción de inversiones extranjeras, la que —expresa o tácitamente— se convirtió a su vez en el hilo conductor de todas las actividades del gobierno mexicano alrededor del mundo (incluidas las de carácter cultural). El fin era difundir los logros y las metas del programa de reformas que se estaba llevando a cabo para así interesar a los inversionistas extranjeros en el país. Según confirma el subsecretario de Relaciones Exteriores Andrés Rozental: “Los mensajes que el gobierno mexicano lanzó a la comunidad internacional fueron inequívocos en cuanto al hecho de que el nuevo gobierno no bajaría la guardia en su programa de estabilización de precios y de ajuste macroeconómico.”²³

Habiendo sido concluida exitosamente la negociación de la deuda externa, dichos mensajes gozaron de gran credibilidad desde un principio: la modernización de México aparecía en el extranjero como sinónimo de apertura y nuevas oportunidades para hacer negocios.

Desde hacía varios años atrás el gobierno había iniciado un proceso de liberalización gradual del comercio exterior, habiendo reducido el arancel promedio de 27% en 1983 a sólo 13% en 1988, y la cobertura de los permisos de importación de 100 a 21% durante el mismo periodo.²⁴ La propia apertura, sin embargo, también contribuía al deterioro de la cuenta corriente (que registraría un déficit de más de 15 000 millones de dólares en 1991), por lo que había presión adicional para incrementar la base de financiamiento del gobierno dentro y fuera del país.

Por otra parte, el proceso de apertura continuaría adelante de manera unilateral, pero pronto se subordinaría al proyecto más amplio de atraer capital extranjero a la economía mexicana. La política comercial anterior, por su carácter eminentemente proteccionista, actuaba, en efecto, como un obstáculo a la entrada de nuevos capitales internacionales.²⁵ La apertura en sus dos etapas —antes del TLC y con el

²³ Rozental, *op. cit.*, p. 46.

²⁴ Véase Aspe, *op. cit.*, cuadro I. 13, p. 46.

²⁵ Herminio Blanco Mendoza, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 38-39.

TLC— ha sido una forma adicional de atraer divisas. Los elementos de una estructura proteccionista, tales como licencias, aranceles y cuotas a las importaciones, hacen más costosas las transacciones internacionales, reducen su volumen y, con ello, las recaudaciones fiscales, directas e indirectas, del gobierno.

Un sistema de libre comercio aumenta la disponibilidad de recursos externos para el gobierno, recursos que éste puede destinar a cubrir los déficit en las cuentas públicas. Las expectativas generadas por el TLC, además, causaron que se consideraran en el exterior proyectos adicionales de inversión en la economía mexicana. La difusión internacional de las reformas que se llevaban a cabo en materia comercial (y, de manera paralela, en el régimen de inversión extranjera) se convirtió, por lo tanto, en el mensaje más efectivo, no sólo sobre el programa económico del gobierno en su conjunto, sino incluso del *compromiso* de las autoridades mexicanas de volver permanentes los cambios. Las autoridades gubernamentales reconocieron que la creación de “un ambiente de certidumbre económica y jurídica” era una condición necesaria para atraer ahorro externo “ante la dificultad de obtener créditos externos adicionales”.²⁶

Para el gobierno mexicano la apertura comercial y los cambios hechos a la legislación sobre inversión extranjera (en 1989 se puso en vigor un nuevo Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera) respondían a la misma lógica de atraer capitales de fuera. Herminio Blanco, uno de los principales negociadores comerciales del gobierno, reconoció explícitamente las dificultades que “para obtener financiamiento” enfrentaban países como México frente a la “escasez de recursos” en los mercados internacionales.²⁷

En este contexto no es extraño que en el trato con el exterior pronto se confundieran —en una y la misma cosa— la difusión de las reformas estructurales, las negociaciones comerciales, la promoción de la inversión extranjera y la política exterior de México. Según el secretario de Comercio, Jaime Serra: “La revolución actual de las relaciones internacionales y la globalización de la economía abren perspectivas amplias para una nueva etapa de cooperación económica que favorezca la inversión, promueva la transferencia de tecnología y elimine las barreras al comercio mundial.”²⁸

²⁶ *Ibid.*, p. 69.

²⁷ *Idem.*

²⁸ Citado en *La política exterior de México en el nuevo orden mundial*, op. cit., p. 150.

La renegociación de la deuda externa creó una coyuntura favorable para explorar la posibilidad de diversificar las relaciones internacionales del país. En 1988-1989 parecían existir condiciones propicias para buscar atraer capitales de otras naciones y con ello intentar equilibrar un tanto el poder dominante de Estados Unidos. (Alrededor de 75% del comercio exterior se realiza con Estados Unidos, si bien esta cifra apenas comienza a indicar el grado de influencia que este país ejerce por medio de múltiples canales en la economía política de México.)

Considerada *literalmente*, la globalización de la economía internacional debería conducir en forma natural hacia una ampliación democrática de las oportunidades para hacer negocios alrededor del mundo. O al menos en eso confiaba el gobierno mexicano cuando, después de haber concluido el Plan Brady en Washington y Nueva York, el presidente Salinas decidió realizar un viaje a varios países europeos con el fin de difundir las nuevas oportunidades de negocios que había en México. Sería, sin embargo, el último viaje de promoción económica realizado dentro del marco tradicional de la política exterior mexicana, pues a partir de entonces las relaciones del país pasan a formar parte del nuevo esquema de inserción financiero y comercial en el mundo. El elemento característico de los acuerdos a los que se llega con diversas naciones y organizaciones multilaterales en el nuevo periodo ya no depende tanto de la nacionalidad de la contraparte signataria como de las concesiones (cada vez más uniformes) que se otorgan al capital *internacional*.

Sin embargo, a principios del gobierno del presidente Salinas la política exterior mexicana haría un esfuerzo más por entablar relaciones con el mundo tal y como aún se le concebía. No sólo las economías aparecían como eminentemente *nacionales*, sino que la integración mundial se entendía como el resultado de la “suma” de países a acuerdos de diversa índole. La principal unidad en las relaciones internacionales seguía siendo en ese entonces el Estado-nación. Incluso el concepto de *bloque comercial* era todavía un tanto tenue, pues sólo en el caso del proceso de unificación europea parecía tener concreción real. Y aun en ese caso los gobiernos nacionales parecían conservar la iniciativa. El *boom* de los bloques –por efímero que haya resultado ser a final de cuentas, pues a lo más sirvió para organizar el mundo en el periodo 1990-1992–, apenas se iniciaría con el anuncio de la conformación del Tratado de Libre Comercio en Norteamérica. Antes, el presidente Salinas visitaría Europa en busca de inversiones que contribuyeran al despegue de la economía nacional.

Las condiciones que imperaban en Europa en esa coyuntura no resultaron ser, sin embargo, muy propicias para las expectativas de financiamiento de México. Las oportunidades de negocios (reales y anticipadas) que inmediatamente después de noviembre de 1989 generó la caída del Muro de Berlín y la subsiguiente apertura de las economías de Europa oriental, incluida la Unión Soviética, habían capturado la imaginación de políticos y empresarios europeos.

En las ciudades que visitó la delegación mexicana fue evidente que a México se le identificaba como una parte natural del mercado de Estados Unidos y que la tendencia hacia la creación de bloques comerciales, que en ese entonces emergía con una fuerza formidable, reducía el interés de los europeos por competir con Estados Unidos dentro de su propia esfera de influencia.²⁹

La brusca confirmación de la relativa falta de interés inicial por parte de los europeos en el mercado mexicano coincidió con la renovada actividad dentro de los círculos empresariales de Estados Unidos que deseaban consolidar y ampliar las oportunidades económicas que les brindaba el programa de gobierno del presidente Salinas. Las principales corporaciones multinacionales con inversiones en México (American Express, Eastman-Kodak, AT&T, entre otras) promovieron activamente la idea de un pacto comercial en la región. Para los empresarios la integración regional respondía en ese entonces a una lógica *triple*: afianzaría el control de un mercado en donde había un predominio claro sobre las corporaciones japonesas y europeas (cuya competencia era especialmente temida a finales de los años ochenta), garantizaría los cambios estructurales de la economía mexicana y permitiría explotar nuevas oportunidades de negocios en el futuro.

Según un documento interno de uno de los principales bancos de inversión de Wall Street, Goldman Sachs, la importancia del TLC para las empresas estadounidenses radica en que "el tratado coincide con los mejores intereses de Estados Unidos". Su aprobación estaba ligada a un aumento de las exportaciones estadounidenses y a una ampliación de las oportunidades de inversión en los sectores financiero, de telecomunicaciones y de transporte. Las reformas estructurales de la economía mexicana, aunque consideradas independientes del TLC, se fortalecerían con su aprobación, estimaba Goldman Sachs en un análisis previo

²⁹ Respecto a la competencia que se iniciaba entonces entre los nuevos *mercados emergentes* de México y Europa del Este véase Susan Walsh Sanderson y Robert H. Hayes, "Mexico-Opening Ahead of Eastern Europe", *Harvard Business Review*, sept.-oct., 1990, vol. 68, núm. 5, pp. 32-42.

a la ratificación del acuerdo por los poderes legislativos de los tres países a fines de 1993.³⁰

El interés de las grandes corporaciones estadounidenses en un acuerdo comercial entre México y Estados Unidos era del conocimiento de ambos gobiernos. Según el subsecretario de Relaciones Exteriores mexicano, Andrés Rozental, “la industria y los proveedores de servicios [estadunidenses] reconocen la importancia de una cada vez mayor penetración de mercados externos y son principalmente ellos quienes apoyaron los esfuerzos de la administración Bush por negociar zonas de libre comercio...”³¹ Para el gobierno mexicano el interés mostrado por los empresarios estadounidenses en la negociación de un acuerdo comercial regional abría la perspectiva de ampliar la *alianza* que acababa de establecerse –bajo el Plan Brady– con los banqueros internacionales.

La liberalización unilateral que el gobierno mexicano había llevado a cabo hasta entonces no había producido concesiones recíprocas concretas por parte de otros países pero había creado, ciertamente, un clima favorable para México en los círculos empresariales. En el primer encuentro oficial entre el presidente de Estados Unidos, George Bush, y el presidente Salinas celebrado en Houston, Texas, en el invierno de 1988-1989, la coincidencia de intereses a la que llegaron sobre el proceso de estabilización y recuperación de la economía mexicana permitió que se establecieran desde un principio las bases para un amplio entendimiento entre los dos gobiernos.³²

Pero el mejor ambiente internacional no se había traducido en un aumento inmediato de las inversiones extranjeras correspondiente a las necesidades de recuperación económica del país. Si bien en 1990 la entrada de capitales a México se había casi triplicado en relación con los ingresos del año anterior, pues el saldo neto había saltado de poco más de 3 000 millones de dólares en 1989 a más de 8 000 millones el año siguiente, los cálculos sobre la relación óptima entre flujos de capital externo y crecimiento económico exigían ingresos de más del doble de lo obtenido en 1990.

Un acuerdo sobre comercio (e inversiones) en Norteamérica tenía el potencial de traducirse –aun antes de su aprobación definitiva– en un detonante para la realización de inversiones adicionales. Para el gobierno

³⁰ Véase Lawrence Brainard, “Mexico and NAFTA in Perspective”, Goldman, Sachs, 1993.

³¹ Rozental, *La política exterior*, op. cit., p. 38.

³² *Ibid.*, pp. 70 y ss.

mexicano el TLC en su concepción inicial aparecía, pues, como enteramente compatible con los esfuerzos por atraer crecientes flujos de capital extranjero para financiar la recuperación económica a principios de los años noventa. Por medio del TLC se eliminan barreras al comercio regional, se amplían las oportunidades a la inversión estadounidense, se fortalece la protección de las marcas y las patentes (propiedad de las corporaciones multinacionales) y se abren nuevas oportunidades de negocios a empresas extranjeras.

Y si la conclusión exitosa del Plan Brady permitió considerar la formación –en Washington y Nueva York– de una alianza mutuamente provechosa entre el gobierno mexicano y los bancos comerciales y de inversión que se beneficiaban directamente de la recuperación y la estabilidad de la economía nacional, el TLC ampliaba el abanico de apoyos –en el resto de Estados Unidos– incorporando a las grandes corporaciones multinacionales con inversiones en México, a las compañías exportadoras estadounidenses y a todas las empresas interesadas en las nuevas oportunidades de negocios en la región.

UN LUGAR EN NORTEAMÉRICA

El proceso de restructuración económica de México y la debilidad relativa de Estados Unidos (en su calidad de potencia mundial),³³ coincidieron a fines de los años ochenta en relaciones más estrechas y amistosas entre los dos países. La elección de George Bush como presidente de Estados Unidos en noviembre de 1988, y la recomposición del gobierno que ello produjo en torno a la facción moderada del Partido Republicano, dio lugar a la elaboración en Washington de una respuesta *pragmática e internacionalista* al triple desafío que representaban en ese entonces para el bienestar económico de Estados Unidos el desequilibrio presupuestal, el déficit en la balanza comercial y la deuda externa de los países en desarrollo.

El éxito o el fracaso de la política del gobierno de Bush es una cuestión abierta a discusión, especialmente después de que sufrió una derrota

³³ La participación del PNB de Estados Unidos dentro del total mundial había caído continuamente desde finales de la segunda guerra mundial –cuando equivalía a alrededor de 40%– hasta llegar a representar cerca de 20% en los años ochenta. Las participaciones en el comercio mundial cayeron igualmente de 20 a 11% del total en el mismo periodo. Véase Thomas Ferguson y Joel Rogers, *Right Turn, The Decline of the Democrats and the Future of American Politics*, Nueva York, Hill & Wang, 1986, p. 81.

electoral en 1992, pero lo que es cierto es que permitió que se establecieran las bases para un nuevo marco de entendimiento con América Latina y, en particular, con México. El giro es especialmente significativo si se considera que durante la década de los ochenta el estancamiento económico de la región y la política intervencionista del gobierno de Ronald Reagan (1980-1988) habían contribuido al deterioro drástico de las relaciones hemisféricas.

El gobierno del presidente Bush buscó darle una *salida negociada* a las consecuencias políticas del estancamiento económico en que había caído la mayoría de los países latinoamericanos durante la década anterior. (En promedio, el crecimiento de la región en su conjunto fue de -1.8% durante el periodo 1982-1986.)³⁴ Con menores recursos presupuestales con que seguir financiando a gobiernos y fuerzas autoritarias, la *democracia* terminó por resultarle a Washington más rentable. Especialmente si, al acompañar a un proceso de liberalización económica, permitía la ejecución de reformas más o menos impopulares en los países del hemisferio. La restructuración de las economías latinoamericanas beneficia a Estados Unidos de múltiples maneras; una de ellas, al proporcionarle mercados más dinámicos para sus exportaciones. La recuperación de los mercados del sur sirve de motor al crecimiento de la economía estadounidense, cuya balanza comercial con México, que por ejemplo era deficitaria en los años ochenta, se volvió favorable entre 1990 y 1991.

La actual política latinoamericana de Estados Unidos, por lo tanto, se sustenta de manera fundamental en la restructuración económica de la región.³⁵ Por ello ni el Plan Brady ni el TLC fueron iniciativas aisladas; forman parte del nuevo enfoque de los problemas de la economía política de América Latina que se impuso gradualmente en Washington. Y la estrategia que desde entonces ha empleado el gobierno estadounidense en su política exterior para la región (y cuyo marco general, aunque con algunas modificaciones y adiciones, ha sido respetado

³⁴ Véase *Latin America and the Caribbean: A Decade after the Debt Crisis*, El Banco Mundial, 1993, cuadro 1.1, p. 7.

³⁵ En efecto, a finales de los años ochenta una serie de ensayos, conferencias y libros, varios de ellos auspiciados por las agencias financieras multinacionales, como los trabajos de Vittorio Corbo, Morris Goldstein y Moshin Khan (eds.), *Growth-Oriented Adjustment Programs*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional-Banco Mundial, 1987, y de Ana María Martirena-Mantel (ed.), *External Debt, Savings, and Growth in Latin America*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional-Instituto Torcuato di Tella, 1987, planteaban precisamente como interrogante central las posibilidades de América Latina para retornar a la senda del crecimiento económico sostenido.

hasta la fecha por Bill Clinton, —el presidente demócrata que reemplazó a Bush en enero de 1993—) está integrada por tres componentes sobre los cuales se ha intentado levantar una nueva estructura que, minimizando las posibilidades de vaivenes y golpes políticos, busca crear o mantener las condiciones para la recuperación sostenida de las economías latinoamericanas.

La renegociación de la deuda externa que, a partir de las experiencias exitosas del Plan Brady en México, se extiende a otros países de la región —aunque con resultados desiguales— representa el punto de partida y el primer pilar de dicha estructura. La reforma de la economía (liberalización del comercio, privatizaciones, desregulación y reducción de gasto público) es iniciada de manera unilateral por gran número de gobiernos latinoamericanos para atraer nuevas inversiones extranjeras, pero también como base de un replanteamiento de las relaciones económicas con Estados Unidos. Éste es el segundo sostén de la América Latina reestructurada. Y la tercera columna sobre la cual intenta mantenerse erguida la región resulta la más problemática desde un principio. No sólo en la práctica, sino incluso teóricamente, la sobreimposición de la democracia a las reformas que América Latina intenta llevar en el terreno económico no está exenta de dificultades y resistencias.³⁶

Aplicado a México este nuevo *modelo* de las relaciones regionales desemboca precisamente en la lógica que siguió la política exterior del gobierno del presidente Salinas desde el Plan Brady hasta el TLC. Como consecuencia de dicho proceso se llevó a cabo la más reciente integración del país en Norteamérica al grado de que se concibe, en el momento de mayor entusiasmo, la posibilidad de constituir “un bloque comercial” del que, se manejaba extraoficialmente, México y Estados Unidos (y también Canadá) serían la parte constitutiva, con la exclusión de los demás países. A la fecha, esto parece haberse vuelto realidad en cierta medida para México, aunque el gobierno de Estados Unidos, por su parte, nunca ha permitido que su política regional interfiera con sus intereses mundiales mucho más amplios e importantes.

³⁶ Una de las primeras reflexiones sobre las posibles consecuencias de un régimen democrático en la instrumentación de la política económica es el artículo de John W. Sloan, “The Policy Capabilities of Democratic Regimes in Latin America”, *Latin American Research Review*, vol. XXIV, núm. 2, 1989 (versión corregida de un documento presentado originalmente en octubre de 1986 en la reunión de la Latin American Studies Association celebrada en Boston, Massachusetts).

En un primer momento el mayor acercamiento con México (y con el resto de América Latina) se inició como consecuencia, no del mayor poder del que aparentemente gozan Estados Unidos después del colapso de la Unión Soviética y el fin de la guerra fría, sino al contrario, del debilitamiento relativo del país *vis a vis* las demás potencias capitalistas (Japón y Alemania, en particular).³⁷ Como resultado de este nuevo equilibrio “geoeconómico” América Latina adquiere un nuevo valor estratégico para Estados Unidos —como el que no había gozado desde finales de los años cincuenta y principios de los sesenta. Y si bien los esfuerzos estadounidenses por contribuir a la recuperación de las economías de la región varían de país a país, en atención a diversos factores relacionados con el calendario de los procesos de restructuración interna, las negociaciones de la deuda externa e, incluso, la estabilidad política, en cualquier caso existe un mayor interés por promover lazos más estrechos con los gobiernos latinoamericanos. (La iniciativa más reciente en este sentido es la cumbre hemisférica propuesta por el presidente Clinton para celebrarse originalmente en Miami a fines de 1994.)

Uno de los elementos constitutivos y rectores de la nueva política latinoamericana de Estados Unidos es concretamente la escasez de recursos públicos que restringe a Washington en sus actividades internacionales: como resultado, primero, del déficit presupuestal acumulado durante los años ochenta, y más adelante, de la recesión económica de 1990-1992. El margen de maniobra con el que ha contado el gobierno para realizar acciones directas e independientes en los distintos escenarios de América Latina (y del resto del mundo) se ha reducido en consecuencia.

El vacío que ello creó ha sido ocupado en parte por las agencias financieras multilaterales que han pasado a representar un papel clave a través de la asignación de créditos destinados a la restructuración de la región. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por ejemplo, se ha sumado decididamente al nuevo proyecto hemisférico y, en su informe de 1990, promueve la nueva concepción del desarrollo latinoamericano:

³⁷ Algunas claves de este proceso se encuentran en Joyce Kolko, *Restructuring the World Economy*, Nueva York, Pantheon Books, 1988, y en una amplia literatura de reconocida influencia entre la que destacan los trabajos de Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York, The Free Press, 1990, y Paul Krugman, *The Age of Diminished Expectations: U.S. Economic Policy in the 1990s*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1991 (segunda edición).

los ochenta... no pueden ser considerados perdidos en un aspecto importante —las reformas a la política económica... Estas y otras reformas, si se mantienen consistentemente a lo largo del tiempo, constituyen las bases para un patrón de inversión y producción más eficiente y para una aceleración gradual del crecimiento económico en un ambiente de mayor estabilidad económica.³⁸

Lo que la estrategia latinoamericana del gobierno de Estados Unidos busca —parafraseando al BID— es precisamente el establecimiento de un marco seguro que conduzca a procesos de inversión y producción más eficientes en la región. En este sentido, su política exterior responde (del mismo modo que lo hace en su ámbito respectivo la política económica de los gobiernos latinoamericanos) a los cambios históricos en la organización de la producción manufacturera y en la naturaleza del comercio internacional. Dichos cambios, ocurridos durante los años setenta y ochenta, se aceleraron durante los últimos años como resultado de la mayor competencia entre las multinacionales de las grandes potencias y, simultáneamente, de las respuestas que tanto empresas como gobiernos-sede llevaron a cabo para proteger —ante la gravedad de las crisis económicas de las pasadas décadas— sus márgenes de ganancia y sus bases fiscales, respectivamente.³⁹

Este proceso de cambio, que es uno de los aspectos principales —si no es que el eje— de la globalización, está impulsado por una multiplicidad de decisiones privadas y públicas sobre la apertura, el cierre y traslado de plantas manufactureras, la compra y venta de empresas, las condiciones históricas para la inversión y comercio entre países y, por supuesto, el uso más rentable de la fuerza de trabajo.⁴⁰

Las empresas multinacionales en México y Estados Unidos, naturalmente, han estado interesadas desde hace tiempo en obtener de ambos gobiernos una serie de compromisos legales, políticos y macroeconó-

³⁸ *Economic and Social Progress in Latin America: 1990 Report*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1990, citado en Ian Roxborough, "Inflation and Social Pacts in Brazil and Mexico", *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, parte 3, oct. de 1992, p. 643.

³⁹ El mejor análisis histórico de estos procesos se encuentra en Kolko, *op. cit.*, Véase también David M. Gordon, "The Global Economy: New Edifice or Crumbling Foundations?", *New Left Review*, núm. 168, marzo/abril de 1988, pp. 24-65.

⁴⁰ Véase Bruce W. Wilkinson, "Trade Liberalization, the Market Ideology, and Morality: Have We a Sustainable System?", en Ricardo Grinspun y Maxwell A. Cameron (eds.), *The Political Economy of North American Free Trade*, Nueva York, St. Martin's Press, 1994 (3a. reimpresión), p. 31.

micos que les permitan elevar sus niveles de eficiencia y rentabilidad. El aumento del intercambio de bienes y servicios dentro de la propia empresa individual y la búsqueda de costos más bajos en cada una de las etapas de producción opone a las corporaciones a las medidas proteccionistas en el comercio internacional y a la reglamentación restrictiva en ciertos mercados domésticos.

Un acuerdo regional –pero no necesariamente un libre comercio irrestricto– coincide con los intereses de las corporaciones más eficientes y, en particular, de aquellas que requieren todavía de cierta protección frente a la competencia de otras multinacionales (japonesas, por ejemplo); si bien existen coincidencias entre unas y otras sobre la necesidad de ampliar el territorio protegido por encima del estrictamente nacional. En el TLC se incorporaron muchas de estas demandas: se le otorga “trato nacional” a los inversionistas de Norteamérica; se reducen (pero no desaparecen) las restricciones a la participación de los extranjeros en la propiedad de las empresas; se relajan los procedimientos necesarios para la autorización de nuevas inversiones extranjeras; se establecen estrictas reglas de origen y, entre muchos otros asuntos, se aumentan las salvaguardas a los derechos sobre marcas y patentes de las corporaciones.⁴¹

El incremento de la demanda de bienes provenientes de Estados Unidos como resultado de la apertura comercial confirmó, en el ánimo de las compañías exportadoras estadounidenses, la renovada importancia del mercado mexicano. Y las ventajas ofrecidas por el libre comercio regional, una vez que tanto el presidente Salinas como el presidente Bush hicieron pública a principios de 1991 su intención de negociar el TLC, movilizó –en Texas y California– a comerciantes y pequeños empresarios que se sumaron al proceso de integración de Norteamérica.

Las bases de una estrecha colaboración entre los gobiernos de Estados Unidos y México quedaron así establecidas. La relación pasó a ser dominada naturalmente por la temática comercial y financiera; asuntos de migración, narcotráfico o de carácter “político” tuvieron que subordinarse al esfuerzo global por capitalizar las buenas relaciones con empresarios y líderes del Partido Republicano en el poder. La dinámica bilateral encajaba bien dentro del esquema de la nueva política exterior estadounidense para con América Latina; de hecho la política respecto a México se convirtió en el *modelo* a seguir en la región.

⁴¹ Para conocer la perspectiva del capital japonés con respecto al TLC véase Gabriel Székely, “Las inversiones japonesas en México”, en *Asia Pacífico*, 1994, México, El Colegio de México, 1994, pp. 85-102.

DESPUÉS DEL TLC

Entre los años de 1989 y 1992 el gobierno mexicano se encontró en una posición inmejorable para capitalizar el giro favorable de la política exterior de Washington. El ánimo amistoso que privó en las relaciones bilaterales contribuyó a difundir una imagen positiva de México en el exterior en la que se enfatizaban las oportunidades de negocios que se estaban abriendo en el país en un clima de confianza y estabilidad para el inversionista. El gobierno gozó de las condiciones internacionales que requería para impulsar la recuperación económica de México.

Después del Plan Brady el país estaba ávido de atraer inversiones del exterior. La renegociación de la deuda externa en febrero de 1990 y la reducción de la inflación anual de 159.2% (su nivel histórico más alto) en 1987 a 51.7% en 1988 y a sólo 19.7% en 1989 contribuyeron a acelerar los flujos de capital hacia México. Atraídos por el proceso más amplio de restructuración de la economía ingresaron al país un total de 11 000 millones de dólares en los primeros dos años del gobierno del presidente Salinas. La economía mostró signos inmediatos de recuperación, pues creció a una tasa anual de 3.3% en 1989 y del 4.4% en 1990.

El acercamiento con Estados Unidos y la negociación con los banqueros internacionales se convirtieron en el punto de arranque externo del proyecto de recuperación y restructuración de la economía mexicana. Las condiciones de crisis que se dejaban “atrás” le otorgaron un carácter urgente al nuevo proyecto *internacionalista*, mientras que los resultados macroeconómicos iniciales hicieron que apareciera como legítimo el giro histórico de la política exterior.⁴² Fue a partir del programa económico del gobierno salinista que, en palabras del subsecretario Rozental, “la diplomacia mexicana se concentró en proyectar de manera dinámica los intereses internacionales del país y en sembrar las alianzas fundamentales del Estado mexicano en esta etapa de reactivación económica y nueva inserción en los asuntos mundiales”.⁴³

Sin embargo, estas iniciativas pronto asumieron una dinámica propia que acabó por establecer los nuevos términos de inserción de México en el mundo. En consecuencia, el proceso de internacionalización ha sido conducido a través de las redes de interés e influencia de Washington, la constitución formal del bloque comercial de Norteamérica y

⁴² Rozental, *op. cit.*, p. 45.

⁴³ *Ibid.*, p. 46.

las relaciones de Estados Unidos en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (ocde), la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y la Organización Mundial del Comercio (omc). La creciente presencia de México en diversos organismos multilaterales encaminados a promover el libre comercio –dentro y fuera de las economías nacionales– es, en este sentido, tanto resultado de la nueva política económica del gobierno del presidente Salinas, como condicionante de las actividades que futuros gobiernos pretendan llevar a cabo.

Por ello, lo que en apariencia parece haber conducido a una diversificación de las relaciones internacionales de México en realidad sólo llevó a la negociación de una serie de acuerdos complementarios (prácticamente todos ellos sobre comercio exterior e inversión extranjera) en múltiples foros alrededor del mundo. Ha habido en efecto un despliegue más amplio de la política exterior en el mundo, pero en persecución de intereses más reducidos. Los intereses más *globales* de la comunidad empresarial –dentro y fuera de los países individualmente considerados– requieren de acuerdos también más amplios. Las negociaciones bilaterales ya no tienen la capacidad de agotar por sí solas las complejas y detalladas fórmulas que rigen el comercio y la producción mundial en la actualidad; éstas sólo pueden ser negociadas en instancias regionales o mundiales e incorporadas en códigos de comportamiento internacionales.

La globalización de México no es, pues, ajena a las relaciones de poder que imperan en el nuevo orden mundial, dentro del cual la posición de Estados Unidos aparece sin embargo un tanto menos definida que en los años de la guerra fría (1946-1989). Pero sólo porque ahora intenta consolidar, o mejor dicho, preservar su influencia en el hemisferio occidental sin que a la vez pueda destinar los mismos recursos materiales y políticos que antes utilizó durante casi todo ese mismo periodo para extender su hegemonía regional. La relativa debilidad económica de Estados Unidos en el mundo se ha combinado, paradójicamente para América Latina, con su fortalecimiento político en el continente, facilitado, además, por el deseo manifiesto de colaboración de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos con Washington.

Es así que el gobierno del presidente Salinas pudo aprovechar la coincidencia que –en el plazo que se abrió entre el Plan Brady y el TLC– existió entre la política latinoamericana de Estados Unidos y las necesidades de financiamiento de la economía mexicana. De 1989 a 1992 la diplomacia mexicana logró concretar acuerdos sobre la deuda pública, el comercio exterior y la inversión extranjera. Como resultado de

ello, el lugar de México en el mundo cambió de manera fundamental y permanente. La apertura comercial y los cambios en las disposiciones legales que rigen las actividades y la propiedad de los negocios en el país modificaron las relaciones entre el capital nacional y el capital extranjero y, más profundamente, entre los factores de la producción. En el proceso, se estableció una nueva dinámica con la comunidad internacional; en particular, con Washington.

Mientras el gobierno mexicano transitaba del Plan Brady al TLC la economía estadounidense entró en recesión —pasando de un crecimiento de alrededor de 2.5% en 1989 a cerca de -1.0% en 1991—, lo que produjo consecuencias *encontradas* para el proyecto de recuperación y estabilización de México en el que entonces colaboraban los presidentes Salinas y Bush. Por una parte, un número significativo de inversiones fueron canalizadas hacia el mercado financiero mexicano. Pero, por lo otra, la situación política interna de Estados Unidos se complicó con la caída a principios de 1991 de la popularidad de George Bush. La imagen del presidente, que había alcanzado sus niveles más altos poco tiempo atrás como consecuencia de la intervención militar de Estados Unidos en el Golfo Pérsico, nunca se recuperaría. La recesión minaría la fuerza de Bush y de los proyectos que éste impulsaba.

Las presiones a las que el gobierno estadounidense fue sujeto durante toda la gestión de Bush para que el presidente intentara reducir el déficit público le limitaron el margen de maniobra político. A medida que se acercaban las elecciones presidenciales de noviembre de 1992, la ineficacia de Bush se volvió más evidente; intentó cumplir con sus compromisos adquiridos con empresarios multinacionales y banqueros internacionales que lo habían apoyado desde 1988, pero fracasó porque la recesión económica que él y esos grupos estaban de acuerdo en que era necesario manejar (para reducir el déficit presupuestal) se alargó y se salió de control. Se optó entonces por un relevo en la Presidencia y se eligió a alguien —Bill Clinton— que no representaba un cambio fundamental en la dirección que seguía el anterior gobierno, pero que tenía el potencial de destrabar el Congreso y movilizar a sectores liberales de la población (identificados con el Partido Demócrata) a favor de un programa de corte conservador organizado en torno a las restricciones al gasto público.

Para el gobierno mexicano, sin embargo, el triunfo del candidato demócrata implicó mucho más que un mero cambio en el personal con el cual había todavía que concluir las negociaciones del TLC y renovar las relaciones bilaterales en general. La identificación tan cercana del go-

bierno del presidente Salinas con Bush complicó el establecimiento inmediato de relaciones estrechas y pospuso el compromiso de Clinton a favor del TLC. Cuando finalmente lo hizo (presionado por esos mismos grupos de empresarios internacionales), sumó la demanda de sectores del electorado que lo apoyaron en la campaña y que cuestionaban el TLC: los sindicatos y las asociaciones ecologistas. Clinton exigió, entonces, que se negociaran acuerdos paralelos que reglamentaran cuestiones específicas de carácter laboral y relacionadas con la protección del medio ambiente, con lo que las negociaciones comerciales se prolongaron aún más.⁴⁴

El fracaso de Clinton en reactivar la economía estadounidense durante los primeros cien días de gobierno, al haber sido rechazado su programa de estímulos fiscales por el Congreso, lo obligó a replantear su posición política en Washington. Endureció la política de inmigración a raíz de la publicidad que suscitó el naufragio en las costas de Nueva York de un barco con inmigrantes indocumentados procedentes de China. Pero las medidas igual se extendieron en contra de los flujos migratorios mexicanos, lo que animó a grupos reaccionarios —en California especialmente— a exigir medidas aún más drásticas (como la militarización de la frontera) para reducir la inmigración mexicana.⁴⁵

A pesar del endurecimiento de la política migratoria, de la incorporación de nuevos temas a las negociaciones comerciales y, en general, del giro hacia la derecha de Bill Clinton, el apoyo de que goza el TLC en las más altas esferas del gobierno no corrió peligro. Al contrario, como parte de su reacomodo dentro del espectro político a principios del verano de 1993, Clinton confirmó su compromiso a favor del TLC: nombró a un “zar del TLC”, William Daley, encargado de coordinar las negociaciones entre la Presidencia y el Congreso, y él mismo se ocupó durante los siguientes meses de la ofensiva final a favor de la ratificación legislativa. Para entonces la política exterior mexicana estaba trabada por su propia lógica económica, lo que la obligaba a esperar el resultado de la votación en el Congreso mientras que en Washington los intereses en juego actuaban con mayor dinamismo. Las negociaciones comerciales y financieras continuaban adelante, pero la política

⁴⁴ Para una descripción general de la relación entre el TLC y la política presidencial en Estados Unidos, véase William A. Orme, Jr., *Continental Shift: Free Trade and the New North America*, Washington, D.C., The Washington Post Company, 1993, cap. 4.

⁴⁵ Véase el reportaje de Pedro Enrique Armendares, “Migración y libre comercio”, *La Jornada*, suplemento del 9° aniversario, 20 de septiembre de 1993.

exterior estadounidense para con México no dejaría de actuar en *varios* frentes a la vez.

El tiempo transcurrido desde que, bajo un gobierno distinto, el TLC fue concebido en Estados Unidos terminó por minar el ímpetu con el que procedió originalmente. Grupos opositores fueron apareciendo y exigiendo, primero, concesiones de parte del gobierno mexicano (en materia petrolera, por ejemplo), después, por medio de los acuerdos complementarios, ampliaron el ámbito de competencia del acuerdo y, finalmente, cuestionaron hasta el último momento su aprobación por el Congreso. Richard Gephardt y David Bonior, dos de los dirigentes legislativos de la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes, lideraron la oposición al TLC, y Ross Perot, la central obrera AFL-CIO y asociaciones cívicas y ecologistas buscaron generar oposición entre la opinión pública.

El TLC fue ratificado finalmente por el Congreso de Estados Unidos y, resolviéndose los demás trámites legislativos (ya antes lo había aprobado el Parlamento canadiense y poco después del estadounidense lo haría el Senado mexicano), entró en vigor el 1 de enero de 1994. Pero para entonces las condiciones estructurales, internas y externas, del desarrollo de México ya habían cambiado de manera fundamental. El retraso en la aprobación del TLC en Estados Unidos había obligado al gobierno mexicano a llevar a cabo una política fiscal y monetaria doblemente restrictiva que contribuyó a la desaceleración drástica de la economía en 1993, año en que el producto interno bruto apenas creció 0.4%. Pero de manera más trascendental el tiempo transcurrido acabó complicando el *calendario de la internacionalización* de México con la sucesión presidencial. En 1994 el gobierno mexicano logró el ingreso del país a la OCDE, pero en general las iniciativas de política exterior quedaron en suspenso.

Desde que entró en vigor el TLC las relaciones oficiales con Estados Unidos se dispersaron, cuando se esperaba más bien que habría un intento por capitalizar los nuevos acuerdos alcanzados. Pues si no, ¿qué ventajas políticas resultan de haber estrechado los lazos tanto con el país vecino? De hecho, el único esfuerzo dirigido a aprovechar la mayor interdependencia que existe ahora tuvo como propósito sostener el valor del peso (después de que se devaluó alrededor de 8% respecto al dólar como resultado de la incertidumbre causada por el asesinato del candidato priísta a la Presidencia, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo). Pero esta medida, sin embargo, no sólo no rebasa el ámbito estrictamente financiero, sino que además tuvo como fin proteger las inversiones en pesos de los inversionistas extranjeros tanto como las reservas del Banco de México.

El enorme trabajo de *remodelación* que sufrió la soberanía del país con el Plan Brady y el TLC fue interrumpido súbitamente antes de concluir el sexenio, sin que el lugar de México en el nuevo orden mundial hubiera producido más beneficios que retos y desafíos. Habiendo cambiado la percepción que prevalecía en Estados Unidos en los años ochenta sobre la amenaza comercial que representaban Japón y Europa para el bienestar del país, el gobierno del presidente Clinton volvió inmediatamente después de la ratificación del TLC (y antes de su entrada en vigor) a buscar un acercamiento con sus principales socios y competidores socavando, con ello, el significado político del “bloque de Norteamérica”.

La chispa de la reactivación económica que se suponía que el TLC vendría a detonar nunca prendió. Al decepcionante crecimiento del país en 1993 se debe añadir el dato para 1994; pero es el balance del sexenio entero del presidente Salinas el que muestra las limitaciones de una política exterior supeditada a la promoción de las inversiones, la apertura comercial y la estabilización financiera. A pesar de que durante el periodo 1991-1993 (los años de mayores ingresos en las cuentas de capital) hubo un flujo neto de más de 80 000 millones de dólares, el crecimiento de la economía resultó apenas de 2% en promedio anual, poco satisfactorio desde cualquier perspectiva. En cambio, se podría argumentar que la influencia política de Washington ha aumentado en los últimos años, si bien el proyecto de una alianza estratégica en Norteamérica nunca se materializó en realidad.

La nueva lógica que siguió la política exterior mexicana desde el Plan Brady hasta el TLC no logró modificar la dependencia económica de México en relación con Estados Unidos, —que al término del periodo 1988-1994 sigue siendo el principal socio comercial, el más importante inversionista y el mayor acreedor del país. La aparente diversificación de las relaciones exteriores ha coincidido más bien con la persecución de intereses (económicos) más reducidos alrededor del mundo. Y el objetivo de asegurar las bases para el crecimiento sostenido de la economía mexicana tampoco se alcanzó en este periodo.

Sin embargo, los alcances de la reciente internacionalización del país no pueden minimizarse. La política exterior ya no podrá conducirse nunca más a partir de los principios tradicionales que regían las relaciones de México con el mundo cuando la vieja fórmula de *economía nacional = Estado nacional* era aún válida. Se requiere de una política exterior que reconozca tanto el dinamismo de las relaciones económicas internacionales de México como el sentido histórico que conservan la soberanía política y el nacionalismo cultural. El proceso para lograr esta

síntesis es particularmente complejo, pues se requiere que sea el resultado de la participación de la sociedad entera y no el producto de un mero proyecto político o, mucho menos, de una reflexión intelectual aislada.